

Jaarverslag 2014-2015

Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Jaarverslag

2014-2015

Commissie van Toezicht
op de Inlichtingen- en
Veiligheidsdiensten

Voorwoord

Op 1 januari 2014 startte ik als voorzitter van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD). Het was de tijd waarin de onthullingen van Edward Snowden over de grootschalige interceptiepraktijken van de Amerikaanse inlichtingendienst NSA het debat bepaalden. In de loop van 2014 publiceerde de Commissie twee rapporten over hoe de Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten te werk gaan bij het onderscheppen en verwerken van communicatie. De boodschap luidde: verbeteringen zijn nodig, maar er is geen sprake van het stelselmatig omzeilen van de wet.
Nu, ruim een jaar na mijn aantreden, draait het debat over de diensten om heel andere zaken. De dreiging van het internationaal jihadisme is toegenomen en met de aanslagen in Parijs in januari 2015 dichtbij gekomen. In de politiek lijkt daarmee de aandacht voor de onthullingen van Snowden wat naar de achtergrond te zijn verschoven. Er bestaat daarnaast inmiddels ruime politieke steun voor het aanzienlijk uitbreiden van zowel de middelen als de bevoegdheden van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD).

Deze kentering in het debat is typerend voor de inherente spanning die het bestaan van inlichtingen- en veiligheidsdiensten met zich meebrengt. Zij zijn enerzijds de hoeders van onze nationale veiligheid die anderzijds met hun ruime bevoegdheden een ingrijpende inbreuk kunnen maken op onze persoonlijke levenssfeer. De politieke aandacht voor het één of het ander lijkt wel eens door incidenten bepaald, al dan niet in samenhang met media-aandacht en publieke opinies. Dit onderstreept het belang van een toezichthouder die onafhankelijk en onpartijdig de balans opmaakt; ongeacht de windrichtingen en temperatuur van het politieke of maatschappelijke debat. Vooralsnog, na één jaar voorzitterschap, is mijn beeld dat in Nederland de diensten doorgaans bij hun functioneren binnen de grenzen van de wet blijven. Ik schrijf 'doorgaans' en niet 'altijd', omdat de Commissie in haar onderzoeken nog steeds tegen onrechtmatigheden aanloopt; ook in het afgelopen jaar.

De betrokken ministers geven in de regel gehoor aan de conclusies en aanbevelingen van de Commissie in haar toezichtsrapporten. Toch zijn er ook terugkerende discussiepunten. Eén hiervan is de spanning tussen openbaarheid en geheimhouding. Buiten kijf staat dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten hun concrete activiteiten voornamelijk in heimelijkheid effectief kunnen verrichten. Maar soms zorgt dit voor een geheimhoudingscultuur die te ver doorschiet en waardoor bovendien bij de burger mythes en misverstanden kunnen ontstaan. Uitgangspunt is dat de afscherming van bronnen voor de diensten heilig moet zijn. Hun werkmethoden behoeven echter niet te allen tijde afgeschermd te blijven. Of dit zo is, vraagt telkens om gewogen oordelen op de relevante feiten en omstandigheden afgestemd. Te rigide geheimhouding straalt uiteindelijk negatief af op zowel de inlichtingen- en veiligheidsdiensten als op hun toezichthouders. In dit verband was het 'zwarten' van passages door de minister van BZK in een toezichtsrapport van de Commissie eind 2014 zeker geen hoogtepunt.

Begin 2015 staat Nederland aan de vooravond van een forse wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Niet alleen wordt kritisch nagedacht over de noodzaak en vormgeving van nieuwe en ruimere interceptiebevoegdheden, ook de invulling van volwaardig en effectief toezicht staat ter discussie. Voor de Commissie geldt als uitgangspunt hierbij dat bij een uitbreiding van bevoegdheden, de waarborgen voor de privacybescherming dienen te worden aangescherpt. Daarnaast moet het onafhankelijk toezicht worden versterkt. Vooralsnog blijkt dit laatste onvoldoende uit de tot nu toe gepubliceerde plannen van het kabinet.

De Commissie heeft in ruim 10 jaar veel expertise opgebouwd. Haar medewerkers zijn deskundig, haar onderzoeksmethoden zijn grondig en in haar rapporten wordt een scala aan activiteiten van de diensten in openheid beschreven en beoordeeld. Maar in deze tijd van *big data* en van digitalisering van het inlichtingenwerk is meer nodig. Het afgelopen jaar heeft de Commissie daarom een kenniskring ingesteld met wetenschappelijke deskundigen die haar op verschillende terreinen kunnen adviseren. De komende tijd zal de Commissie investeren in het verder professionaliseren van haar werkwijzen, ook op het terrein van ICT-technologie, teneinde effectief toezicht te kunnen blijven uitoefenen.

In dit jaarverslag 2014-2015 komt een veelheid van onderwerpen voorbij: de uitgebrachte toezichtsrapporten, de behandelde klachten, de internationale contacten, meer over de wetswijziging en over de spanning tussen openbaarheid en geheimhouding. Het was een meer dan goed gevuld jaar.

Harm Brouwer
Voorzitter Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

Inhoud



1

Inleiding

De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD) houdt toezicht op de rechtmatigheid van de taakuitvoering van de AIVD en de MIVD. Zij voert onderzoeken uit, die resulteren in openbare rapporten, waar nodig met geheime bijlagen. Ook treedt zij op als klachtadviescommissie bij klachten over de AIVD en de MIVD. Daarnaast verkent zij kernactiviteiten van en ontwikkelingen binnen de diensten.

Ieder jaar publiceert de Commissie voor 1 mei een jaarverslag, dat zij aanbiedt aan het parlement en de betrokken ministers. Het jaarverslag is openbaar. Het wordt ook vertaald in het Engels. Het verslagjaar ziet dit jaar op de periode van 1 april 2014 tot 1 april 2015. Het jaarverslag gaat in op de werkzaamheden van de Commissie in het verslagjaar, en bevat verwijzingen naar uitgebrachte toezichtsrapporten en andere publicaties. Daarnaast geeft de Commissie in haar jaarverslag inzicht in de thema's die spelen op het terrein van het toezicht op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 vindt u eerst de ontwikkelingen waarmee de Commissie in haar toezicht te maken heeft. Vervolgens leest u in hoofdstuk 3 welke onderzoeken de Commissie in 2014 heeft afgerond en wat hierbij haar belangrijkste bevindingen waren. Daarnaast gaat zij in op de lopende onderzoeken. Hoofdstuk 4 ziet op de klachten die de Commissie heeft behandeld en de thema's die hierbij spelen. In hoofdstuk 5 gaat de Commissie in op de spanning tussen openbaarheid en geheimhouding waar zij in haar toezicht mee te maken heeft. In hoofdstuk 6 geeft zij enkele overwegingen mee ten behoeve van de voorgenomen wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. In hoofdstuk 7 ziet u hoe de Commissie werkt aan internationale samenwerking. Tot slot staat in hoofdstuk 8 hoe de Commissie is georganiseerd.



2

"De Commissie ziet het als haar taak inzicht te geven in een goede balans tussen nationale veiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer"

Hoe heeft het toezicht zich in 2014-2015 ontwikkeld?

In 2014 heeft de Commissie haar strategie en kernwaarden voor haar toekomstige onderzoeksactiviteiten vastgesteld. Het perspectief van het toezicht moet van buiten naar binnen zijn en daarmee meer in verbinding staan met de actualiteit en het maatschappelijk debat. Naast deze reactieve focus moet het toezicht ook een proactieve, kaderstellende focus hebben. In dit hoofdstuk leest u hoe dit toezicht er concreet uitziet.

Toezicht op balans tussen veiligheid en bescherming privacy

De Commissie stelt zich tot doel onafhankelijk en onpartijdig onderzoek te verrichten naar de rechtmatigheid van de activiteiten van de AIVD en de MIVD. Zij ziet het als haar taak hierbij het publiek en de politiek inzicht te geven in een goede balans tussen nationale veiligheid en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hiertoe stelt zij haar eigen onderzoeksprogramma op waarin zij onder meer de verschillende voor de privacybescherming relevante activiteiten van de diensten aan bod laat komen. Daarnaast vragen de betrokken ministers al dan niet op verzoek van de Tweede Kamer de Commissie in toenemende mate om incidenten en actualiteiten te onderzoeken. Zij behandelt bovendien steeds meer complexe klachten van burgers over gedragingen van de AIVD en de MIVD.

Doel: ministers, parlement en publiek informeren

De publieke aandacht voor het werk van de Commissie neemt toe. Rondom de publicatie van haar rapporten stelt de Commissie zich tot doel de betrokken ministers, het parlement en het publiek zo goed mogelijk te informeren over haar bevindingen. Voor de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken (BZ) verzorgt de Commissie met regelmaat technische briefings om haar rapporten nader toe te lichten en vragen te beantwoorden. De ministers en de Vaste commissie voor BZ weten de Commissie te vinden en maken goed gebruik van haar ervaring en expertise. Dankzij het frequente contact tussen parlement en toezichthouder over de inhoud van de openbare rapporten van de Commissie kan de parlementaire controle op de diensten aan kracht winnen.

De behandeling van de geheime bijlagen bij de CTIVD-rapporten blijft hierbij achter. De parlementaire commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (commissie IVD) heeft het afgelopen verslagjaar geen aanleiding gezien overleg met de Commissie te zoeken over de uitgebrachte geheime bijlagen. Het contact met de Vaste commissie voor Defensie is beperkt geweest, wat in het verslagjaar lag aan het ontbreken van toezichtsrapporten over de MIVD. De Commissie heeft er vertrouwen in dat het contact intensiveert, naarmate zij meer bevindingen publiceert over de MIVD, wat haar vaste voornemen voor 2015 is.

In het afgelopen jaar heeft de Commissie geïnvesteerd in het ontwikkelen van een nieuwe huisstijl en website. Zo probeert zij haar werkzaamheden voor een breed publiek toegankelijk te maken. De nieuwe website wordt in de loop van 2015 gelanceerd.

Departementen en diensten goed benaderbaar

Net als voorgaande jaren hebben de AIVD en de MIVD alle gevraagde medewerking verleend aan de Commissie. De Commissie heeft directe en onbeperkte toegang tot alle ICT-systemen, documenten en medewerkers. Ook op de departementen van de verantwoordelijke ministers; de ministeries van BZK en van Defensie, zijn de ambtelijke staven en de ministers zelf voor de Commissie goed benaderbaar.

Oprichting kenniskring

Voor een robuust en toekomstvast toezicht is het van belang relevante technologische, juridische en maatschappelijke ontwikkelingen op de voet te volgen. Hiertoe heeft de Commissie in december 2014 een kenniskring opgericht die bestaat uit wetenschappelijk deskundigen. De kenniskring adviseert en informeert de Commissie over deze ontwikkelingen. De deskundigen nemen op persoonlijke titel deel aan de kenniskring. De kenniskring komt minimaal driemaal per jaar bijeen, bijvoorbeeld rondom de jaarplanning en –evaluatie of naar aanleiding van relevante gebeurtenissen. Zo kan de Commissie de inbreng van de kenniskring gebruiken bij de keuze en focus van haar onderzoeken. Uit deze kenniskring heeft de Commissie enkele deskundigen gevraagd ook beschikbaar te zijn om de Commissie in een vroegtijdig stadium te adviseren over de inhoud, de samenhang en de relevantie van haar concept-onderzoeksplannen, -rapporten en -adviezen.

Technologische dimensie van het toezicht

Het toezicht krijgt te maken met steeds verder gaande automatisering van het werk van de AIVD en MIVD. De diensten zetten bijzondere bevoegdheden in die een technologisch steeds geavanceerder inbreuk maken op de privacy van burgers. Diensten maken gebruik van grotere hoeveelheden data en zij verwerken deze steeds vaker ook geautomatiseerd. De onderzoekers van de Commissie beschikken over juridische kunde en grondige kennis van het werk van de AIVD en de MIVD. Zij zijn zeer goed in staat gebleken de operationele activiteiten van de diensten te toetsen. Maar door de automatisering vraagt effectief toezicht tegenwoordig ook expertise op terrein van ICT-technologie. De Commissie wil daarom al op korte termijn investeren in die know how en expertise. Deze moeten ervoor zorgen dat de Commissie de digitale verwerkingssystemen van de diensten beter kan doorgronden en kan toetsen of deze voldoende waarborgen voor de privacy bevatten. Daarbij wil de Commissie ook toewerken naar meer geautomatiseerd toezicht. Bijvoorbeeld door waarborgen op het terrein van toegang tot informatie en de vernietiging van niet-relevante informatie zo in de systemen in te bouwen dat deze geautomatiseerd worden toegepast en geregistreerd.



3

"De Commissie bepaalt zelf waarnaar zij onderzoek verricht. De betrokken ministers en het parlement kunnen de Commissie wel vragen een bepaald thema te onderzoeken."

Wat heeft de CTIVD in 2014-2015 onderzocht?

In 2014-2015 ging de aandacht van de Commissie uit naar de afronding van lopende onderzoeken en het uitvoeren van onderzoeken op verzoek van de betrokken ministers. De komende tijd zet de Commissie in op een nieuwe programmering. In dit hoofdstuk leest u welke rapporten de Commissie in 2014 heeft gepubliceerd (paragraaf 3.1) en welke onderzoeken lopen of gaan lopen in 2015 (paragraaf 3.2).

3.1 Gepubliceerde rapporten

In 2014 heeft de Commissie de volgende vijf toezichtsrapporten gepubliceerd, alle over de AIVD:

- Langlopende agentenoperaties AIVD (nr. 37)
- Sociale media AIVD (nr. 39)
- Afluisterbevoegdheid en Sigint 2012-2013 AIVD (nr. 40)
- Van Duijn AIVD (nr. 41)
- Biologisch forensische onderzoeksmethoden AIVD (nr. 42)

Hieronder leest u in het kort de conclusies uit deze rapporten.

Nr. 37 | Langlopende agentenoperaties AIVD
Publicatiedatum: 5 juni 2014
De AIVD heeft de bevoegdheid menselijke bronnen in te zetten om gegevens te verzamelen. Deze bronnen worden externe agenten genoemd, als zij van buiten de AIVD komen en als de AIVD hen instrueert en aanstuurt. De Commissie heeft vijf externe agentenoperaties onderzocht die de AIVD jarenlang op het terrein van terrorisme en extremisme heeft ingezet. De begeleiding van deze agenten door de AIVD verliep in de regel goed. Wel moet volgens de Commissie meer worden geïnvesteerd in het operationeel plannen en evalueren van langlopende agentenoperaties. Alle vijf de agenten hadden van de AIVD toestemming gekregen strafbare feiten te plegen. De Commissie vond dat deze toestemming inderdaad noodzakelijk was voor de goede taakuitvoering van de dienst dan wel voor de veiligheid van de agent. Zij kwam hierbij geen onrechtmatigheden tegen. Wel deed zij in haar rapport aanbevelingen voor een beter proces van toestemming, verslaglegging en evaluatie voor het plegen van strafbare feiten door agenten.

De minister heeft in zijn reactie op het rapport de conclusies van de Commissie onderschreven en de aanbevelingen overgenomen.

Nr. 39 | Sociale media AIVD

Publicatiedatum: 4 september 2014

De AIVD heeft de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in onderzoek op internet. Het is een vast en effectief onderdeel geworden van het instrumentarium van de dienst. Dit heeft geleid tot een groot aantal inlichtingenoperaties op sociale media. De Commissie heeft deze inlichtingenoperaties onderzocht. Zij heeft geconstateerd dat sinds de inzet van deze operaties is toegenomen, de toepassing van de regels van privacybescherming op sommige punten is achtergebleven. Bij een aantal van de onderzochte operaties heeft zij onrechtmatigheden geconstateerd. Zo werd het gebruik van bepaalde bevoegdheden (inzet agenten en hacken) niet altijd voldoende gemotiveerd en was de verslaglegging van operaties soms onvolledig. Daarnaast constateerde de Commissie dat het heimelijk binnenhalen van data van een aantal grotere algemene webfora disproportioneel en daarmee onrechtmatig was.

De minister heeft in zijn reactie op het rapport de conclusies van de Commissie onderschreven en de aanbevelingen overgenomen.

Nr. 40 | Afluisterbevoegdheid en Sigint 2012-2013 AIVD

Publicatiedatum: 7 oktober 2014

Net zoals voorgaande jaren heeft de Commissie voor het jaar 2012-2013 onderzocht hoe de AIVD zijn afluisterbevoegdheid inzet. Haar conclusie is dat deze inzet qua omvang beperkt is geweest. Daarnaast concludeert de Commissie dat de inzet in de regel in lijn was met de in de wet voor de burger opgenomen privacy waarborgen. Een beperkt aantal afluisteroperaties was onrechtmatig. Zo heeft de AIVD een groep personen ten onrechte als organisatie aangeduid en zo in één keer, met een zogenoemde organisatielast, tegen al deze personen de afluisterbevoegdheid ingezet. De AIVD had voor het afluisteren van deze personen individueel aan de minister toestemming moeten vragen. Ook constateerde de Commissie onrechtmatigheden bij het afluisteren van non-targets (personen die worden afgeluisterd om informatie over een target te verwerven) en bij het uitwerken van gesprekken met verschoningsgerechtigden (geheimhouders, bijvoorbeeld artsen of advocaten).

Daarnaast heeft de Commissie gekeken naar het ongericht onderscheppen en daarna doorzoeken van satelliet- en radiocommunicatie (sigint). De AIVD heeft het doorzoeken van deze communicatie in een aantal operaties onvoldoende gemotiveerd. Dit maakt deze operaties onrechtmatig.

De minister heeft in zijn reactie op het rapport de conclusies van de Commissie onderschreven en de aanbevelingen overgenomen.

De Commissie heeft in het rapport willen aangeven tegen hoeveel personen en organisaties de AIVD in 2012-2013 de afluisterbevoegdheid heeft ingezet en hoeveel sigint-operaties hebben plaatsgevonden. De minister heeft deze aantallen uit het openbare toezichtsrapport verwijderd met een beroep op de geheimhoudingsplicht. De Commissie betreurt dit. In hoofdstuk 4 van dit jaarverslag leest u meer hierover.

Nr. 41 | Van Duijn AIVD

Publicatiedatum: 14 januari 2015

Op verzoek van de minister van BZK heeft de Commissie onderzocht of de voorganger van de AIVD, de Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD) in de jaren 60, 70 en 80 bijzondere inlichtingenmiddelen heeft ingezet tegen Roel van Duijn. Denk aan een telefoontap, observatie of agentenoperaties. Dit bleek niet het geval; de BVD gaf hoofdzakelijk een administratieve invulling aan zijn aandacht voor Van Duijn en de maatschappelijke bewegingen waaraan hij deelnam. De BVD verzamelde bijvoorbeeld informatie uit open bronnen zoals mediaberichten en publicaties. Deze aandacht voor Van Duijn vond de Commissie naar de maatstaven van de jaren 60 terecht. De BVD bleef echter vanaf begin jaren 70 tot aan 1989 informatie over Van Duijn opslaan in zijn persoonsdossier. Dit beoordeelde de Commissie als onrechtmatig. Overigens vond de Commissie het niet aannemelijk dat, zoals Van Duijn stelde, hij was opgenomen op de definitieve interneringslijst 1966/67 (ook wel diepvrieslijst genoemd) die de toenmalige minister van BZ op voorstel van de BVD had goedgekeurd.

In zijn reactie op het rapport gaf de minister aan dat hij het archiefmateriaal dat voor het eerst in het onderzoek van de Commissie naar boven was gekomen, inmiddels aan Van Duijn had verstrekt.

Nr. 42 | Biologisch forensische onderzoeksmethoden AIVD

Publicatiedatum: 25 maart 2015

De AIVD mag volgens de wet biologisch forensische onderzoeksmethoden gebruiken zoals DNA- of vingersporenonderzoek. De Commissie heeft onderzocht welke randvoorwaarden hiervoor gelden en hoe de AIVD hier in de praktijk mee omgaat. Volgens de wet mag de AIVD biologisch forensische onderzoeksmethoden alleen toepassen (a) door middel van onderzoek aan voorwerpen en (b) met als doel het vaststellen van de identiteit. Er is na de identificatie geen wettelijke grondslag voor het bewaren van de onderzoeksresultaten. Het is de AIVD dan ook niet toegestaan een eigen DNA-databank in te richten. Ten tijde van het onderzoek beschikte de AIVD, in een beperkte omvang, wel over zo’n DNA-databank. Dit typeerde de Commissie als onrechtmatig.

De Commissie heeft alle operaties onderzocht waarin sinds 2002 tot heden biologisch forensische onderzoeksmethoden zijn toegepast. Het aantal operaties was niet groot, maar de toepassing ervan neemt wel toe. Slechts in een beperkt aantal operaties deden zich onrechtmatigheden voor. Bij deze operaties was sprake van een van de volgende twee situaties:

1. de AIVD paste biologisch forensisch onderzoek toe terwijl de identiteit van de personen in kwestie al bekend was;
2. er werd DNA-onderzoek uitgevoerd met als doel gezondheidsonderzoek mogelijk te maken.

De minister heeft in zijn reactie op het rapport laten weten de conclusies en aanbevelingen van de Commissie over te nemen. In de media liet de woordvoerder van de AIVD weten dat de DNA-databank inmiddels is vernietigd.

De Commissie bepaalt zelf waarnaar zij onderzoek verricht. De betrokken ministers en het parlement kunnen de Commissie wel vragen een bepaald thema te onderzoeken, bijvoorbeeld naar aanleiding van incidenten of actualiteiten. Dit gebeurt geregeld. Zo is het onderzoek dat heeft geleid tot rapport nr. 41 over Roel van Duijn, verricht na een verzoek van de minister van BZK. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld het lopende vervolgonderzoek Mohammed B. (zie paragraaf 3.2). In beide gevallen gingen aan het verzoek de nodige Kamervragen vooraf.

3.2 Lopende onderzoeken

In 2014 is de Commissie twee onderzoeken gestart op verzoek van ministers. Daarnaast werkt zij op eigen initiatief nog aan vier andere onderzoeken.

Onderzoeken op verzoek

In het najaar van 2014 hebben de betrokken ministers aan de Commissie gevraagd twee grote nieuwe onderzoeken te verrichten: één naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh in 2004 en één naar aanleiding van de crash van vlucht MH17 op 17 juli 2014.

Vervolgonderzoek Mohammed B.

De minister van BZK heeft de Commissie verzocht onderzoek te doen naar het handelen van de AIVD vanaf 2 november 2004 in reactie op de moord op Theo van Gogh op die dag. In de media en politiek leven tien jaar na de moord nog steeds vragen hierover. De Commissie heeft op 17 november 2014 aangekondigd aan het verzoek te voldoen. In haar onderzoek gaat de Commissie, zoals verzocht, onder meer in op de vraag welke informatie de AIVD na de moord op Van Gogh heeft verwerkt over eventuele handlangers van Mohammed B. Ook onderzoekt ze of deze informatie aan het Openbaar Ministerie is verstrekt voor de opsporing en vervolging. Daarnaast onderzoekt zij of de AIVD in dit kader geluidsopnamen heeft vernietigd. De Commissie rondt het onderzoek voor de zomer van 2015 af. Het rapport verschijnt in het najaar van 2015.

Onderzoek naar aanleiding van crash MH17

Daarnaast hebben de ministers van BZK en Defensie op 21 november 2014 de Commissie verzocht onderzoek te doen naar de rol van de AIVD en de MIVD bij de besluitvorming rondom de veiligheid van vliegroutes. Dit verzoek volgt uit het onderzoek dat de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) uitvoert naar de crash van vlucht MH17 van Malaysia Airlines op 17 juli 2014. Tijdens dit onderzoek zijn vragen over de informatiepositie van de AIVD en de MIVD gerezen die de OvV door de Commissie wilde laten onderzoeken. De Commissie krijgt dit verzoek vanwege haar ervaring en onbeperkte toegang tot informatie. De Commissie heeft op 6 januari 2015 aangekondigd aan het verzoek te voldoen. Met het te verschijnen rapport geeft zij zicht op de formele overlegstructuur tussen de diensten en de voor de luchtvaartveiligheid relevante partijen. Ook benoemt ze de concrete activiteiten van de twee diensten bij het uitwisselen van de informatie. Daarnaast geeft het onderzoek antwoord op de vraag welke informatie de AIVD en de MIVD hadden over de veiligheidssituatie in Oost-Oekraïne voorafgaande aan de crash van MH17 en wat zij met deze informatie hebben gedaan. De Commissie rondt het onderzoek in april 2015 af en rapporteert haar bevindingen, zoals gevraagd, rechtstreeks aan de OvV. De OvV maakt het rapport van de Commissie tegelijk met zijn eigen rapport openbaar.

Reguliere onderzoeksprogramma

In het kader van haar eigen reguliere onderzoeksprogramma werkt de Commissie daarnaast aan vier andere onderzoeken. Twee op het terrein van de inzet van de afluisterbevoegdheid en signals intelligence, en twee op het terrein van de samenwerking tussen AIVD, MIVD en buitenlandse diensten.

Afluisterbevoegdheid en sigint

De Commissie onderzoekt de inzet van de afluisterbevoegdheid en sigint bij de AIVD over de periode 2014-2015 net zoals zij dit over voorgaande jaren heeft gedaan. Daarnaast onderzoekt zij gericht twee sigintoperaties van de MIVD die zijn uitgevoerd ter ondersteuning van de Nederlandse inspanningen op het gebied van piraterijbestrijding in de Hoorn van Afrika. De Commissie vindt het wenselijk deze operaties apart te onderzoeken. De MIVD heeft namelijk bij de motivering van de interceptie en selectie niet van tevoren aangegeven op welke specifieke personen of organisaties de operaties betrekking hadden.

Samenwerking met buitenlandse diensten

De Commissie doet al geruime tijd onderzoek naar de samenwerking van de MIVD met buitenlandse diensten. Dit onderzoek is omvangrijk en kent een zeer lange doorlooptijd, maar bevindt zich nu in de laatste fase. Het rapport biedt een overzicht van hoe de MIVD van 2007 tot 2013 de verschillende vormen van samenwerking met buitenlandse diensten heeft ingevuld. Het rapport wordt in de zomer van 2015 gepubliceerd.

De Commissie gaat ook de samenwerking tussen de AIVD en buitenlandse diensten onderzoeken. Dit onderzoek wil de Commissie toespitsen op bepaalde actuele vormen van samenwerking. De Commissie heeft haar onderzoek al aangekondigd, maar is hier nog niet aan toegekomen vanwege de verzoeken om onderzoek te doen naar andere onderwerpen.



4

"Het advies van de Commissie over een klacht kan een goede gelegenheid zijn om te laten zien hoe de diensten in de realiteit invulling geven aan hun taken."

Welke klachten heeft de CTIVD in 2014-2015 behandeld?

Als iemand een klacht heeft over een gedraging van de AIVD of de MIVD, dan moet hij deze klacht indienen bij de minister van BZK of Defensie. Als de minister de klacht inhoudelijk in behandeling neemt, schakelt hij de Commissie in als onafhankelijke klachtadviescommissie. De Commissie behandelt vervolgens de klacht. Zij hoort klager(s) en verricht dossieronderzoek bij en/of hoort medewerkers van de betrokken dienst. De Commissie beoordeelt of de gedraging van de AIVD of de MIVD behoorlijk is. Uiteindelijk geeft zij de minister een advies, waarna het de minister is die beslist of de klacht gegrond of ongegrond is.

In dit hoofdstuk leest u eerst hoeveel klachten de Commissie in 2014 heeft behandeld (paragraaf 4.1). Vervolgens staan in paragraaf 4.2 de verschillende klachten beschreven. Daarna vindt u in paragraaf 4.3 achtergronden bij de klachtbehandeling en in paragraaf 4.4 achtergronden bij het afluisteren van communicatie van of met advocaten.

4.1 Aantallen behandelde klachten

In het afgelopen verslagjaar behandelde de Commissie tien klachten: acht over de AIVD en twee over de MIVD. Zij bracht hierover advies uit aan de betrokken minister. Bij het sluiten van het verslagjaar had de Commissie daarnaast nog vier klachten over de AIVD in behandeling. In onderstaande tabel ziet u hoe het advies van de Commissie luidde in de tien behandelde klachten.

Tabel 1 Advies op behandelde klachten

Aantal klachten over AIVD	Aantal klachten over MIVD	Advies
2	–	Kennelijk ongegrond
3	1	Ongegrond
2	1	Deels ongegrond, deels gegrond
1	-	Gegrond

De betrokken minister heeft bij acht klachten het advies van de Commissie overgenomen. Over twee klachten heeft de Commissie haar advies uitgebracht aan de minister van BZK maar heeft deze nog geen zienswijze gegeven.

Klachten die niet in behandeling zijn genomen

In vier gevallen, één over de MIVD en drie over de AIVD, heeft de betrokken minister klachten voorgelegd waarbij volgens de Commissie redenen waren deze klachten niet in behandeling te nemen. Het ging om situaties waarbij:

1. al een bezwaar- of beroepsprocedure liep en klachtbehandeling geen toegevoegde waarde had; of
2. het belang van de klager kennelijk onvoldoende was; of
3. de klacht zag op een gedraging van langer dan een jaar geleden.

Aangezien de betrokken minister beslist over de ontvankelijkheid van klachten, heeft de Commissie de minister op deze redenen gewezen en heeft zij deze klachten verder niet inhoudelijk behandeld.

Daarnaast heeft in één geval de klager zijn klacht over de MIVD ingetrokken, omdat deze klacht zich bij nader inzien richtte op de AIVD.

4.2 Beschrijving van de behandelde klachten

Hieronder volgt een korte thematische beschrijving van de klachten die de Commissie dit verslagjaar heeft behandeld. De beschrijving is geanonimiseerd, omdat het de Commissie niet vrijstaat over individuele klachten in openbaarheid te publiceren. Het is aan de minister of de klager dit al dan niet te doen. De beschrijving is gebaseerd op de informatie die de minister aan de klagers heeft vrijgegeven.

Kennelijk ongegrond

Bij twee klachten over de AIVD heeft de Commissie de minister van BZK geadviseerd deze kennelijk ongegrond te verklaren. Volgens de Commissie werd uit de klaagschriften meteen duidelijk dat in redelijkheid geen twijfel mogelijk is over het oordeel dat de klachten kennelijk ongegrond waren.

Zorgplicht voor en begeleiding van menselijke bronnen

Twee klachten zijn ingediend door (voormalige) menselijke bronnen van de AIVD. Deze personen klaagden over hoe de AIVD hen heeft behandeld. In de ene klacht stelde de klager dat de AIVD bij zijn begeleiding onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn persoonlijke omstandigheden, hem niet goed heeft begeleid en hem onder druk heeft gezet. Over deze klachtonderdelen heeft het onderzoek van de Commissie niet uitgewezen dat er sprake is geweest van onbehoorlijk handelen door de AIVD. Op dit punt was de klacht dan ook ongegrond. Wel stelde de Commissie vast dat de AIVD eerder tot de conclusie had moeten komen dat de persoonlijke omstandigheden van de klager noopten tot beëindiging van de samenwerking. Op dit punt is niet voldaan aan het vereiste van een redelijke belangenafweging. Door dit na te laten heeft de AIVD jegens de klager onbehoorlijk gehandeld. Op dit onderdeel was de klacht daarom gegrond.

De andere klacht ging over hoe de AIVD is omgegaan met de wettelijke zorgplicht voor de geheimhouding en veiligheid van menselijke bronnen. De Commissie constateerde dat de AIVD tekort is geschoten in de naleving van deze wettelijke zorglicht jegens de bron. De AIVD handelde hierbij bovendien in strijd met toezeggingen die aan de bron waren gedaan. Deze klacht heeft de Commissie dan ook in zijn geheel gegrond bevonden.

Afluisteren van communicatie

In één klacht stelde de klager dat de AIVD zijn communicatie ten onrechte afluisterde. Uit het onderzoek van de Commissie blijkt echter dat ten opzichte van de klager geen sprake was van een onbehoorlijke gedraging door de AIVD. De klacht miste feitelijke grondslag. Dit betekent dat de gedraging waarover wordt geklaagd, geen grondslag vindt in de feiten zoals die in het onderzoek van de Commissie zijn vastgesteld. De klacht was daarmee ongegrond.

Afluisteren van communicatie en benaderen van personen in omgeving klager

Eén klacht over de MIVD zag op het afluisteren van de klager en het benaderen van personen in de omgeving van de klager. Over het afluisteren concludeerde de Commissie dat ten opzichte van de klager geen sprake was van een onbehoorlijke gedraging door de MIVD. Dit klachtonderdeel miste feitelijke grondslag. De gedraging waarover werd geklaagd, vond dus geen grondslag in de feiten zoals die in het onderzoek van de Commissie zijn vastgesteld.

Over het benaderen van personen concludeerde de Commissie in de eerste plaats dat er een redelijke aanleiding was voor de MIVD een onderzoek naar de klager in te stellen. De Commissie vond het echter te ver gaan dat vervolgens voor dit onderzoek meerdere personen in de omgeving van de klager zijn benaderd. Deze benadering van personen heeft een zware inbreuk gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de klager. Volgens de Commissie waren er lichtere middelen voor handen om de voor het onderzoek gewenste informatie te achterhalen. De MIVD voldeed hiermee niet aan de normen van evenredigheid en betrouwbaarheid. De dienst heeft hiermee het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de klager niet in voldoende mate gerespecteerd. Dit onderdeel van de klacht was dan ook gegrond.

Afluisteren van communicatie van of met advocaten

In vier klachten voerden klagers aan dat er sprake was van het afluisteren van de vertrouwelijke communicatie van of met een advocaat. De klagers waren ofwel zelf advocaat ofwel stonden in contact met een advocaat, bijvoorbeeld als cliënt.

Uit het onderzoek van de Commissie in drie van deze klachten, twee over de AIVD en één over de MIVD, blijkt dat ten opzichte van de klager geen sprake was van een onbehoorlijke gedraging door de betreffende dienst. De klachten misten feitelijke grondslag. Dit betekent dat de gedraging waarover wordt geklaagd, geen grondslag vindt in de feiten die de Commissie in haar onderzoek heeft vastgesteld. De Commissie beoordeelde deze klachten als ongegrond.

Eén klacht over de AIVD zag op het direct dan wel indirect (via de cliënten of anderen) afluisteren van advocaten en de afwezigheid van waarborgen in de interne procedures voor het direct en indirect afluisteren. De klacht over het direct afluisteren van advocaten was volgens de Commissie ongegrond. Over het indirect afluisteren van advocaten oordeelde de Commissie echter anders. Zij stelde vast dat de AIVD ten onrechte bepaalde gesprekken tussen cliënten en advocaten had uitgewerkt. Het ging daarbij om communicatie die evident niet als relevant voor enig onderzoek van de AIVD kon worden beschouwd. De Commissie oordeelde dat de AIVD hiermee in strijd met de behoorlijkheidsnorm van evenredigheid heeft gehandeld. Dit deel van de klacht was deels gegrond. De Commissie constateerde daarnaast dat de interne procedure voor het direct afluisteren van advocaten met voldoende waarborgen was omkleed. Dit deel van de klacht was ongegrond. Bij de procedures voor het indirect afluisteren ontbrak het echter aan beleid en dus aan waarborgen. Dit deel van de klacht was gegrond.

Onder paragraaf 4.4 leest u extra achtergronden bij het afluisteren van communicatie tussen advocaten en hun cliënten.

4.3 Achtergronden: het informeren van klager over uitkomsten klachtbehandeling

Na het verrichten van haar onderzoek, stuurt de Commissie haar bevindingen en advies naar de betrokken minister. Zoals beschreven, is het de minister die vervolgens beslist op de klacht. Ook bepaalt de minister welke informatie hij aan de klager verstrekt over het advies van de Commissie en zijn beslissing op de klacht. Als de informatie in het advies van de Commissie niet als staatsgeheim gerubriceerd is, stuurt de minister het advies in de praktijk integraal door aan de betrokken klager. Dit ligt anders als de informatie in het advies gerubriceerd is als staatsgeheim. De minister maakt dan per geval een afweging welke informatie hij aan de klager kan verstrekken. Zo kan de minister besluiten informatie te derubriceren en zijn beslissing schriftelijk zo volledig mogelijk toe te lichten. Een andere mogelijkheid is dat de klager naast het oordeel over de gegrondheid een uitnodiging ontvangt. De klager wordt dan in staat gesteld om het advies in te zien op het ministerie of bij de dienst, of kan een mondelinge toelichting op de zienswijze krijgen van het ministerie of de dienst. Als de minister afwijkt van het advies van de Commissie, is hij op grond van de wet verplicht het advies van de Commissie naar de klager toe te sturen.

De Commissie heeft in het afgelopen verslagjaar enkele keren aan de ministers van BZK en Defensie de suggestie gedaan informatie aan klagers te verstrekken die tot op dat moment staatsgeheim was, door deze informatie te derubriceren. Het ging hierbij om situaties waarin de Commissie van oordeel was dat extra gewicht zou moeten toekomen aan het belang van de klager. Bijvoorbeeld als de klager zelf heeft samengewerkt met de AIVD en klaagt over de manier waarop hij is behandeld. Ook waren er gevallen waarin de Commissie vindt dat het belang van de openbare verantwoording en kenbaarheid moet prevaleren boven het reguliere geheimhoudingsbeleid. Bijvoorbeeld als de klacht raakt aan een lopende maatschappelijke discussie waarin duidelijkheid omtrent wat diensten nu wel of niet doen gewenst is. Het advies van de Commissie over een klacht kan dan een goede gelegenheid zijn om te laten zien hoe de diensten in de realiteit invulling geven aan hun taken. Volgens de Commissie levert het geen schade op aan de nationale veiligheid om bij wijze van uitzondering extra informatie te verstrekken aan de klager. Deze suggesties zijn in enkele klachten over de AIVD door de minister van BZK niet overgenomen.

4.4 Achtergronden: het afluisteren van communicatie van of met advocaten

De behandeling van enkele van de onder paragraaf 4.2 beschreven klachten heeft de nodige politieke en maatschappelijke aandacht gekregen. Dit gebeurde na publicaties van de betrokken klagers over de behandeling van hun klacht over het afluisteren van communicatie van of met advocaten. Zoals gezegd kan de Commissie zelf haar advies in individuele klachten niet toelichten. Wel kan zij het kader schetsen waaraan zij toetst bij de behandeling van deze klachten over het afluisteren van communicatie van of met advocaten. Daarnaast vindt de Commissie het van belang om enige achtergronden te schetsen bij de discussie over deze materie, ook met het oog op de op handen zijnde wijziging van de Wiv 2002. U leest die hieronder.

Afwezigheid van waarborgen voor verschoningsgerechtigden in de Wiv 2002

De Wiv 2002 bevat geen specifieke waarborgen voor verschoningsgerechtigden (geheimhouders, bijvoorbeeld advocaten of artsen). Er wordt in de Wiv 2002 geen onderscheid gemaakt tussen verschoningsgerechtigden en niet-verschoningsgerechtigden. Dit kan de indruk wekken dat de AIVD en de MIVD geen rekening behoeven te houden met het verschoningsrecht bij de inzet van bijzondere bevoegdheden. In het strafrecht en door het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) wordt dit onderscheid echter wel gemaakt. Het verschoningsrecht wordt beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel waarmee de overheid rekening moet houden; zo ook de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.[1]

[1] Zie over het strafrecht bijvoorbeeld HR 1 maart 1984, LJN AC9066, NJ 1985, 173, arrest Ogem-Notaris Maas (notariële geheimhouding). Over de rechtspraak van het EHRM zie onder andere EHRM 25 maart 1992, nr. 13590/88 *(Campbell t. Verenigd Koninkrijk)*.

Commissie ontwikkelde toetsingskader voor het afluisteren van verschoningsgerechtigden

Sinds de inwerkingtreding van de Wiv 2002 heeft de Commissie daarom in enkele toezichtsrapporten en klachten een apart toetsingskader ontwikkeld voor het afluisteren van verschoningsgerechtigden. Aangezien het verschoningsrecht een algemeen rechtsbeginsel is, moet dit ook tot uitdrukking komen in hoe de diensten hun bijzondere bevoegdheden toepassen, waarbij terughoudendheid het uitgangspunt moet zijn. De Commissie vindt dat het afluisteren van gesprekken met verschoningsgerechtigden binnen het bestaande wettelijk kader onderworpen moet worden aan zwaardere eisen dan bij andere gesprekken. Ter bescherming van het verschoningsrecht moeten beleid en praktijk voldoen aan de volgende criteria:

- Bij de inzet van een tap op een verschoningsgerechtigde zelf zoals een advocaat (direct afluisteren) moeten er *concrete* aanwijzingen zijn dat er een *direct* gevaar is voor de nationale veiligheid.[2]
- Bij de inzet van een tap op een verschoningsgerechtigde zelf (direct afluisteren) moeten de diensten afwegen of het belang van een goede taakuitvoering zwaarder weegt dan het belang van het verschoningsrecht (verzwaarde proportionaliteitstoets).[3]
- Bij de inzet van een tap op een target waarbij voorzienbaar is dat hij contact zal hebben met een verschoningsgerechtigde (indirect afluisteren), moeten de diensten vooraf motiveren wat zij zullen doen met communicatie tussen het target en de verschoningsgerechtigde.[4]
- Deze afwegingen moeten schriftelijk worden vastgelegd in de motivering voor de inzet van de tap.[5]
- Als de diensten de tap wensen te verlengen, moeten zij hiervoor per maand in plaats van per drie maanden toestemming vragen aan de betrokken minister[6]
- Ook bij het uitwerken van telefoongesprekken met verschoningsgerechtigden geldt een verzwaarde proportionaliteitstoets: de diensten moeten per gesprek voorafgaande aan de uitwerking afwegen of het belang van een goede taakuitvoering zwaarder weegt dan het belang van het verschoningsrecht.[7]
- Deze werkwijzen moeten in beleid worden vastgelegd.[8]

---

[2] Kamerstukken II 2014/15, 30977 nr. 107 (bijlage).

[3] Kamerstukken II 2014/15, 30977 nr. 107 (bijlage).

[4] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 40 inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid en de bevoegdheid tot de selectie van sigint door de AIVD, september 2012-augustus 2013, *Kamerstukken II* 2014/15, 29 924, nr. 116 (bijlage), paragraaf 10, beschikbaar op www.ctivd.nl.

[5] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 Wiv 2002 (aftappen) en artikel 27 Wiv 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), *Kamerstukken II* 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), paragraaf 8, beschikbaar op www.ctivd.nl.

[6] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 10 inzake onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, *Kamerstukken II* 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), paragraaf 8 en 9, beschikbaar op www.ctivd.nl.

[7] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 10 inzake onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), paragraaf 8 en 9, beschikbaar op www.ctivd.nl, Kamerstukken II 2014/15, 30977 nr. 107 (bijlage).

[8] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 10 inzake onderzoek van de AIVD naar het uitlekken van staatsgeheimen, Kamerstukken II 2006/07, 29 876, nr. 19 (bijlage), paragraaf 8 en 9, beschikbaar op www.ctivd.nl, *Kamerstukken II* 2014/15, 30977 nr. 107 (bijlage).

Aan dit kader toetst de Commissie binnen de huidige Wiv 2002 de gevallen waarin wordt geklaagd over het afluisteren van een verschoningsgerechtigde, bijvoorbeeld een advocaat.

Ontwikkelingen in het kader van de voorgenomen wijziging van de Wiv 2002

Recent heeft het kabinet een wetsvoorstel ingediend voor het invoeren van een onafhankelijke toets voorafgaand aan de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen journalisten, als die bevoegdheden tot doel hebben het achterhalen van de journalistieke bronnen.[9] Advocaten pleiten voor het introduceren van eenzelfde onafhankelijke toets voorafgaande aan de inzet van bijzondere bevoegdheden tegen advocaten. Ook pleiten zij voor het introduceren van een systeem van nummerherkenning zoals dit in het strafrecht wordt gehanteerd. Dit systeem zorgt ervoor dat in beginsel geen gesprekken met advocaten kunnen worden getapt. De Commissie volgt deze ontwikkelingen op de voet.

---

[9] Kamerstukken II 2014/15, 34 027, nr. 5.



5

"Het kabinet wil de interceptiebevoegdheden uitbreiden."

Wat is van belang bij wijziging van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten?

De Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 (Wiv 2002) is inmiddels 13 jaar oud en staat aan de vooravond van een ingrijpende wijziging. In december 2013 kwam de evaluatiecommissie Wiv 2002 (de zogenoemde commissie-Dessens) tot de conclusie dat de bestaande wettelijke bevoegdheden niet meer volstaan en dat deze daarom moeten worden verruimd. De evaluatiecommissie koppelde deze verruiming aan een versterking van de wettelijke privacy waarborgen en het toezicht.[10] Na een eerste kabinetsreactie op het evaluatierapport in maart 2014[11] volgde in november 2014 een uitgebreidere uiteenzetting van het nieuwe interceptiestelsel dat het kabinet voor ogen heeft.[12] De verwachting is dat in mei 2015 het wetsvoorstel voor internetconsultatie wordt aangeboden.
Het lijkt de Commissie goed als alle actoren in het stelsel van toezicht, van parlement tot *civil society*, bijdragen aan deze discussie over de praktische noodzaak tot uitbreiding van bevoegdheden. De Commissie zal zelf bij deze consultatie ook haar reactie geven op de concrete wetsteksten en -toelichting. Ter voorbereiding hierop heeft zij, naar aanleiding van alle hiervoor genoemde publicaties en de internationale ontwikkelingen op het terrein van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en het toezicht daarop, de volgende noties voor ogen.

---

10 Evaluatie Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002. Naar een nieuwe balans tussen bevoegdheden en waarborgen, december 2013.

11 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 2.

12 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 820, nr. 4.

1. Is het huis nu voldoende op orde?

De Commissie bemerkt in haar onderzoeken dat de AIVD en de MIVD in het algemeen zijn doordrongen van het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In die zin is het huis redelijk op orde. Er is geen sprake van het stelselmatig buiten de wet om verzamelen van gegevens. Toch is de kwaliteit van de motivering voor de inzet van bijzondere bevoegdheden en de verslaglegging hiervan een terugkerend aandachtspunt. De diensten hebben onder de huidige Wiv 2002 ook nog geen werkwijze gevonden die ervoor zorgt dat ze consequent de wettelijke waarborgen naleven bij de selectie van ongericht onderschepte satellietcommunicatie (sigint).[13] De Commissie vraagt zich dan ook af hoe het kabinet denkt dat de diensten hieraan invulling kunnen geven bij de nieuwe uitgebreidere bevoegdheden.

2. In hoeverre is de uitbreiding van interceptiebevoegdheden effectief en noodzakelijk?

De Commissie ervaart het als een gemis dat in Nederland vooralsnog nauwelijks wordt gediscussieerd over de vraag in hoeverre het noodzakelijk is bevoegdheden uit te breiden. De nadruk in de discussies ligt al snel op de rechtmatigheid van het handelen en minder op de doelmatigheid of effectiviteit van interceptiebevoegdheden. De discussie kan daardoor blijven hangen bij de constatering dat tegenwoordig 90 procent van de communicatie over de kabel gaat en daardoor de 'traditionele' bevoegdheid tot het ongericht intercepteren van satellietcommunicatie (de resterende 10 procent) niet meer volstaat. Maar kan deze constatering alleen de conclusie tot de uitbreiding van de bevoegdheden dragen? Daarvoor moet men toch een beeld hebben van de effectiviteit en/of het gebrek daaraan van de bestaande bevoegdheden? Ook internationaal is dit een vraag die de gemoederen bezighoudt, maar waarover weinig uitsluitsel wordt gegeven.[14] Uitgangspunt zou moeten zijn dat eerst de noodzaak voor nieuwe bevoegdheden, ingegeven door tekortschietende effecten van de huidige bevoegdheden, overtuigend moet worden aangetoond *voordat* sprake kan zijn van een wettelijke uitbreiding. Deze effectiviteitstoets wordt ook ingegeven door de rechtmatigheidstoets die artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorschrijft vanuit het oogpunt van privacybescherming. Daarbij staat niet alleen ter beoordeling welke schade aan de nationale veiligheid wordt voorkomen, maar tevens welk nadeel individuen wordt berokkend met de interceptiebevoegdheden.

---

[13] Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 35 inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD, *Kamerstukken II* 2012/13, 29 924, nr. 101 (bijlage), § 3.2 en § 6; Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 31 inzake de inzet van de afluisterbevoegdheid en van de bevoegdheid tot de selectie van Sigint door de AIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 86 (bijlage), § 3.2; Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 28 inzake de inzet van Sigint door de MIVD, *Kamerstukken II* 2011/12, 29 924, nr. 74 (bijlage), § 8.3; Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 26 inzake de rechtmatigheid van de uitvoering van de inlichtingentaak buitenland door de AIVD, *Kamerstukken II* 2010/11, 29 924, nr. 68 (bijlage), § 5.4; Toezichtsrapport van de CTIVD nr. 19 inzake de toepassing door de AIVD van artikel 25 WIV 2002 (aftappen) en artikel 27 WIV 2002 (selectie van ongericht ontvangen niet-kabelgebonden telecommunicatie), Kamerstukken II 2008/09, 29 924, nr. 29 (bijlage), § 7. Alle rapporten zijn beschikbaar op www.ctivd.nl.

[14] Zie bijvoorbeeld: Privacy and Civil Liberties Oversight Board, *Report on the Telephone Records Programme Conducted under Section 215 of the USA PATRIOT Act and on the Operations of the Foreign Intelligence Surveillance Court*, 23 January 2014, https://www.pclob.gov/library.html, p. 11; US National Research Council, Bulk Collection of Signals Intelligence: Technical Options, January 2015, http://www.nap.edu/catalog.php?record_id=19414, Conclusion 1; SURVEILLE Paper Assessing Surveillance in the Context of Preventing a Terrorist Act, FP7-SEC-2011-284725, gepubliceerd op 29 mei 2014; UN Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, report 23 September 2014, A/69/397, par. 51, 52.

3. Hoe kan de privacy van de burger zo goed mogelijk worden beschermd?

Het kabinet wil de ongerichte interceptiebevoegdheden uitbreiden. Dit betekent dat de diensten in grotere mate communicatie gaan onderscheppen van personen die geen target zijn van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Dit vraagt om extra verplichtingen en waarborgen. De ongerichte interceptie zou desalniettemin zo 'gericht' mogelijk moeten zijn. Al vanaf de eerste fase van de interceptie moet sprake zijn van filtering. De scheiding tussen relevante en niet-relevante communicatie moet zo snel mogelijk na het onderscheppen worden aangebracht. Bewaartermijnen voor niet-relevante communicatie moeten kort zijn en concreet in de wet worden vastgelegd. Vernietiging hiervan betekent ook echt definitieve vernietiging. En de toegang en het gebruik van de geïntercepteerde informatie moet organisatorisch en technisch worden geclausuleerd en beperkt.

4. Welke minimumeisen gelden voor het toezicht op de (uitgebreide) interceptiebevoegdheden?

De evaluatiecommissie Dessens verbindt de uitbreiding van bevoegdheden aan een verscherping van het toezicht. In het bijzonder dient het (on)rechtmatigheidsoordeel van de Commissie te worden voorzien van bindende kracht. Het kabinet volgt dit advies nadrukkelijk niet. Het kabinet zet met name in op de uitbreiding van de bestaande toestemmingsvereisten van de voor de taakuitvoering van de diensten verantwoordelijke ministers zelf, en niet op versterking van een onafhankelijk oordeel daarover. De positie en bevoegdheden van de Commissie worden alleen versterkt op het terrein van het klachtrecht. Internationale uitspraken lijken er echter op te wijzen dat dit niet voldoende is om te voldoen aan mensenrechtelijke normen op het terrein van privacybescherming. Om hier uitsluitstel over te geven heeft de Commissie opdracht gegeven aan de Universiteit Leiden tot een wetenschappelijk onderzoek naar de minimumeisen die het internationaal recht op dit terrein stelt aan het toezicht. De resultaten hiervan worden in mei 2015 op de website van de Commissie gepubliceerd.



6

“Een te sterk doorgeschoten geheimhoudingscultuur creëert niet alleen ruimte voor ontoelaatbare praktijken, het kan ook mythes en misverstanden bij de burger in de hand werken.”

Hoe gaat de CTIVD nu en in de toekomst om met geheimhouding?

Eén van de verklaringen waarom Edward Snowden met zijn onthullingen zoveel commotie veroorzaakte, is de strikte geheimhouding waarmee het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten is omgeven. Dankzij deze geheimhouding kon de Amerikaanse inlichtingendienst NSA grootschalige interceptiepraktijken ontwikkelen. Hoewel achter de schermen door een daartoe aangestelde rechter toestemming voor de interceptie was gegeven, ontbrak - zo bleek achteraf - een wettelijke basis. Pas na de onthullingen werd een toezichthouder in de gelegenheid gesteld deze praktijken in een openbaar rapport te beschrijven en te toetsen.

CTIVD rapporteert openbaar

In de Nederlandse Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 is op verzoek van het parlement een bepaling opgenomen dat de Commissie rapporteert in het openbaar. Dit voorschrift heeft veel betekend voor de kwaliteit van het politieke verantwoordingsproces bij de taakuitvoering van de diensten. In haar openbare rapporten legt de Commissie niet alleen uit hoe de wet concreet geïnterpreteerd moet worden, maar geeft zij ook zicht op het beleid van de diensten en op hun operationele praktijk. De Commissie neemt alleen een geheime bijlage op bij een rapport, als de noodzaak voor de geheimhouding goed kan worden onderbouwd. Deze proactieve openbaarmaking door de Nederlandse toezichthouder valt internationaal op. Al lang voor de onthullingen van Snowden publiceerde de Commissie uitvoerige rapporten over werkwijzen bij ongerichte interceptie en de samenwerking met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Zij vertaalde deze rapporten voor de internationale verspreiding ook in het Engels.

Openbaarheid vraagt zorgvuldigheid

Openbaarheid te midden van de traditionele geheimhoudingscultuur van inlichtingen- en veiligheidsdiensten vereist inzicht en creativiteit. Een toezichthouder moet goed weten wat de ratio van en de voorwaarden voor geheimhouding zijn. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten kunnen in het algemeen alleen effectief zijn, als zij hun operaties in heimelijkheid uitvoeren. Zij hebben ruimte nodig om sneller en inventiever te zijn dan diegenen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Het streven naar openbaarheid mag deze ruimte niet zonder meer doorkruisen.

In de loop der jaren heeft de Commissie veel expertise opgebouwd in het vinden van een balans tussen het belang van de openbaarheid en dat van de nationale veiligheid. Zij houdt voor ogen dat de diensten in gepaste heimelijkheid hun onderzoeken moeten kunnen verrichten. Tegelijkertijd moeten het parlement en het publiek wel zicht krijgen op hoe deze diensten omgaan met de wettelijke kaders die hun zijn gegeven.

Meer openbaarheid was mogelijk geweest

Het afgelopen verslagjaar is de door de Commissie nagestreefde openbaarheid niet zonder slag of stoot geweest. Aan de publicatie van haar bevindingen gaat dikwijls een discussie vooraf met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, respectievelijk met de verantwoordelijke ministers. Vaak vinden de partijen hierbij een bevredigende balans, maar niet altijd. Op basis van de huidige wet heeft de betrokken minister, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de nationale veiligheid, het laatste woord.

Zo wilde de Commissie dit jaar publiceren tegen hoeveel personen en organisaties de AIVD de afluisterbevoegdheid inzette, teneinde de samenleving een zeker inzicht te geven in de omvang van deze activiteiten die inbreuk maken op de privacy. De minister van BZK heeft echter deze aantallen in een toezichtsrapport van de Commissie zwart en dus onleesbaar gemaakt. De minister vond dat deze aantallen zicht gaven op de actuele werkwijze van de AIVD en daarmee als staatsgeheim moesten worden aangemerkt. De Commissie was en is het hier niet mee eens. De aantallen geven een indruk van de omvang van de inzet van deze bijzondere bevoegdheden, terwijl de buitenwereld hieruit niet kan afleiden tegen welke (categorieën van) personen en organisaties de inzet zich concreet richt. Het publiceren van aantallen is bovendien iets wat in ons omringende landen jaarlijks gebeurt.

Een ander discussiepunt is de openbaarheid die gegeven kan worden aan personen die klagen over gedragingen van de AIVD of de MIVD. Er zijn in individuele gevallen situaties denkbaar (en gebleken) waarin het belang van de openbare verantwoording en kenbaarheid moet prevaleren boven het reguliere geheimhoudingsbeleid. De Commissie is hier in paragraaf 4.3 op ingegaan.

Een te sterk doorgeschoten geheimhoudingscultuur creëert niet alleen ruimte voor ontoelaatbare praktijken, het kan ook mythes en misverstanden bij de burger in de hand werken. Zoals de onthullingen van Snowden hebben laten zien, kan dit zich uiteindelijk tegen de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf keren. De Commissie zal zich blijven inspannen voor een goede balans tussen openbaarheid en geheimhouding.



7

"In de visie van de Commissie kan dit de start zijn van een sterk netwerk van gelijkgezinde toezichthouders, dat gezamenlijke standaarden ontwikkelt en bijdraagt aan meer internationale transparantie en discussie."

Hoe werkt de CTIVD internationaal samen?

De Commissie onderhoudt nauwe contacten met haar collega-toezichthouders in het buitenland. Zij wisselt kennis, ervaring en onderzoeksmethoden uit, bijvoorbeeld tijdens internationale conferenties. Zo participeerde zij in juli 2014 in de tweejaarlijkse International Intelligence Review Agencies Conference in Londen. Ook bezocht de Commissie voor bilateraal contact Brussel, Londen en Berlijn en ontving zij collega-toezichthouders uit Zwitserland, Duitsland, België, Noorwegen en Zweden.

In 2014 is voor de Commissie opnieuw duidelijk geworden hoe belangrijk internationale samenwerking tussen toezichthouders is. In dit hoofdstuk leest u de visie van de Commissie hierop en hoe ze de samenwerking wil vormgeven.

Grenzen aan nationaal toezicht

De Commissie signaleert dat in internationale gremia in toenemende mate de vraag wordt gesteld of het nationaal toezicht nog wel volstaat. Inlichtingen- en veiligheidsdiensten werken over nationale grenzen; operaties worden samen met andere diensten uitgevoerd en uitwisseling van informatie is aan de orde van de dag. Het mandaat van nationale toezichthouders is beperkt tot de informatie over deze samenwerking die beschikbaar is bij de eigen nationale dienst. Dit maakt het moeilijk te onderzoeken wat buitenlandse diensten doen met de informatie die een nationale dienst verstrekt. Ook is het voor toezichthouders vaak niet mogelijk te achterhalen of de informatie die de nationale dienst uit het buitenland ontvangt, wel rechtmatig is verzameld. Een nationale toezichthouder kan alleen onderzoeken of het verstrekken dan wel het ontvangen door de nationale dienst rechtmatig was. Deze grens aan het nationaal toezicht wordt wel geduid als een '*accountability deficit';* een tekort aan verantwoording.

Internationaal toezicht mogelijk?

Het is niet gemakkelijk om dit tekort te overbruggen. Er is geopperd een internationale 'intelligence codex' te ontwerpen met de basisregels voor het werk van inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Een internationale toezichthouder kan dan toezien op de naleving. Vooral dit laatste is in de wereld van nationale veiligheid al snel een brug te ver. Samenwerking tussen inlichtingen- en veiligheidsdiensten is een complex proces, dat plaatsvindt op basis van strikte voorwaarden. Het wordt gedicteerd door soevereiniteit en nationale belangen. Het is niet te verwachten dat staten bereid zijn dit meest delicate deel van hun soevereiniteit aan banden te leggen.

Voorzichtig begin: relaties nationale toezichthouders versterken

Een andere, haalbaarder benadering is de relaties tussen nationale toezichthouders te versterken. Zij kunnen de huidige uitwisseling van kennis, ervaring en onderzoeksmethoden uitbouwen. Bijvoorbeeld door als nationale toezichthouders jaarplannen af te stemmen en daarbij grensoverschrijdende onderwerpen te identificeren. Hierbij kan een thema worden gekozen dat iedere nationale toezichthouder dat jaar onderzoekt, ieder binnen de eigen jurisdictie. Denk aan thema's als: welke middelen zet de nationale dienst in om uitreizende jihadisten te volgen? En welke rol speelt internationale samenwerking hierbij? Nadat een thema is geïdentificeerd, kunnen de toezichthouders de planning en opbouw van hun onderzoek verder op elkaar afstemmen. Als iedere toezichthouder dan zijn bevindingen in een openbaar rapport neerlegt, kunnen deze rapporten worden vergeleken en gezamenlijke lessen worden getrokken. Dit alles is mogelijk zonder het schenden van staatsgeheimen.

Deze versterking van de relatie tussen nationale toezichthouders lijkt een bescheiden manier om tegemoet te komen aan het tekort aan verantwoording. In de visie van de Commissie kan dit echter de start zijn van een sterk netwerk van gelijkgezinde toezichthouders, dat gezamenlijke standaarden ontwikkelt en bijdraagt aan meer internationale transparantie en discussie. De Commissie neemt in deze ontwikkeling het initiatief en heeft deze optie al met verschillende collega-toezichthouders besproken. Hier wordt positief op gereageerd. De komende tijd wil de Commissie verder verkennen hoe ze het toezicht op deze wijze internationaal kan versterken.

8

Hoe zag de organisatie van de CTIVD er in 2014-2015 uit?

De Commissie is begin 2014 deels vernieuwd. Harm Brouwer is aangetreden als voorzitter en Aad Meijboom startte als nieuw lid. Liesbeth Horstink-Von Meyenfeldt zorgt met haar ruime ervaring als lid van de Commissie voor continuïteit.



Harm Brouwer
Voorzitter



Liesbeth Horstink-Von Meyenfeldt
Lid



Aad Meijboom
Lid

De Commissie wordt ondersteund door een bureau bestaande uit een secretaris, zes onderzoekers en een secretaresse. Het ministerie van Algemene Zaken is het beherend ministerie dat de Commissie ondersteunt op het terrein van bedrijfsvoering. De Commissie ontvangt van het beherend ministerie de volle medewerking waarom zij verzoekt. De Commissie beslist zelf over de besteding van haar financiële middelen. Het budget van de Commissie ligt sinds haar oprichting in 2002 rond 1 miljoen euro per jaar.

Eind 2014 heeft de Commissie bij het ministerie van Algemene Zaken gemeld behoefte te hebben aan meer financiële middelen. De Commissie constateert dat zij, nu het aantal onderzoeken op verzoek toeneemt, onvoldoende toekomt aan haar eigen onderzoeksprogramma. Daarnaast kan de Commissie de lopende uitgaven onvoldoende dekken en mist zij de financiële ruimte om te investeren in een sterker toezicht, waaronder in de technologische ontwikkeling van het toezicht. Om de veiligheidsketen te versterken zal vanaf 2016 structureel 0,5 miljoen euro worden toegevoegd aan het budget van de Commissie. Dit is voor de komende paar jaren in beginsel voldoende om de verwachte uitgaven te dekken .

Deze ontwikkeling van de Commissie staat los van de versterking van het toezicht die nodig is, als de interceptiebevoegdheden van de AIVD en de MIVD in de Wiv 2002 worden uitgebreid. Deze uitbreiding heeft het kabinet voorgenomen naar aanleiding van het evaluatierapport Dessens.



Anna van Saksenlaan 50 | 2593 HT Den Haag
T 070 315 58 20 | **F** 070 381 71 68
E info@ctivd.nl | www.ctivd.nl